



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 29 de octubre de 2021  
(OR. en)

---

---

Expediente interinstitucional:  
2017/0114(COD)

---

---

10542/21  
ADD 1

TRANS 459  
FISC 116  
ENV 484  
CODEC 1046

### **PROYECTO DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO**

---

Asunto: Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de la DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 por lo que respecta a la aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras

– Proyecto de exposición de motivos del Consejo

---

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. El 1 de junio de 2017, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo y al Consejo la propuesta de referencia como parte del primer paquete de movilidad.
2. La presente propuesta modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras<sup>1</sup> (en lo sucesivo, «Directiva 1999/62/CE»), con el fin de abordar los problemas relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero, la financiación de las infraestructuras viarias y la congestión.
3. El Parlamento Europeo designó a la Comisión de Transportes y Turismo (Comisión TRAN) responsable de la propuesta y nombró ponente para la octava legislatura a D.<sup>a</sup> Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy.
4. El Comité Económico y Social Europeo adoptó su dictamen sobre la propuesta durante su 529.º pleno, el 18 de octubre de 2017. El Comité Europeo de las Regiones adoptó su dictamen durante su 127.º pleno, el 1 de febrero de 2018.

---

<sup>1</sup> DO L 187 de 20.7.1999.

5. El 25 de octubre de 2018, el Parlamento Europeo adoptó su posición en primera lectura.
6. Tras las elecciones parlamentarias de 2019, D. Giuseppe Ferrandino fue designado ponente para la novena legislatura.
7. La Comisión TRAN adoptó el 24 de septiembre de 2019 una decisión para entablar diálogos tripartitos políticos informales, sobre la base de la posición en primera lectura del Parlamento Europeo.
8. En el Consejo, el Grupo «Transportes Terrestres» empezó sus trabajos el 1 de junio de 2017 con una presentación general de la propuesta. El 21 de junio de 2017 se estudió la evaluación del impacto.
9. El Consejo (TTE, Transporte) mantuvo su primer debate de orientación sobre la propuesta el 5 de diciembre de 2017<sup>2</sup>.
10. Desde entonces, la propuesta se ha debatido en varias ocasiones y se ha llevado a cabo un amplio trabajo sobre ella.
11. El 18 de diciembre de 2020, el Comité de Representantes Permanentes refrendó el mandato que figura en el anexo del documento 13827/20, lo que permitió iniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo.
12. Entre enero y junio de 2021, se celebraron numerosas reuniones del Grupo «Transportes Terrestres» y del Comité de Representantes Permanentes para preparar y realizar un seguimiento de las negociaciones.
13. Tres diálogos tripartitos políticos informales con el Parlamento Europeo, celebrados los días 29 de enero, 23 de marzo y 15 de junio de 2021, acompañados de una serie de reuniones técnicas, permitieron a los colegisladores reducir la brecha entre sus posiciones y alcanzar así un acuerdo político.
14. El 30 de junio de 2021, el Comité de Representantes Permanentes analizó el texto transaccional provisional con vistas a alcanzar un acuerdo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Doc. 14426/17.

<sup>3</sup> Docs. 9960/21 y 9960/19 COR 1.

15. El 14 de julio de 2021, la presidenta de la Comisión TRAN del Parlamento Europeo dirigió una carta<sup>4</sup> al presidente del Comité de Representantes Permanentes en la que indicaba que, en caso de que el Consejo adoptase su posición en primera lectura de conformidad con el texto adjunto a dicha carta, recomendaría a los miembros de la Comisión TRAN y, posteriormente, al pleno que la posición del Consejo fuera aceptada sin enmiendas, a reserva de la formalización jurídico-lingüística, en la segunda lectura del Parlamento Europeo.
16. Está previsto que el 9 de noviembre de 2021 el Consejo apruebe su posición en primera lectura sobre la propuesta, que figura en el anexo del documento 10542/21.

## II. OBJETIVO

17. Las modificaciones de la Directiva 1999/62/CE contenidas en la propuesta de la Comisión Europea tenían por objeto impulsar la descarbonización del transporte por carretera. Se centran principalmente en lo siguiente:
- la ampliación del ámbito de aplicación de las normas sobre tarificación a autobuses y autocares, a camiones de entre 3,5 y 12 toneladas y, en cierta medida, a los vehículos ligeros, incluidos los turismos;
  - la eliminación progresiva de los sistemas de tarificación basados en el tiempo (los denominados «distintivos») para los vehículos pesados y ligeros;
  - la aplicación obligatoria de una tasa por costes externos a los vehículos pesados en aquellas partes de la red en las que los daños medioambientales generados por dichos vehículos sean significativos, así como la revisión de los requisitos para aplicar dichas tasas;
  - la diferenciación de los precios en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> y no de la clasificación de emisiones EURO; y
  - la asignación de los ingresos generados por las tasas de congestión, o su equivalente en valor financiero, para abordar el problema de la congestión.

---

<sup>4</sup> Doc. IM 010110 2021. Obsérvese que, debido a la pandemia de COVID-19, la versión en papel de la carta no se envió por correo ordinario.

### **III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA**

#### **A. Aspectos generales**

18. El texto transaccional que será confirmado por el Consejo el 9 de noviembre de 2021 refleja plenamente el acuerdo político alcanzado por los colegisladores. También mantiene los principales objetivos de la propuesta de la Comisión Europea y, al mismo tiempo, refleja un equilibrio entre las enmiendas más importantes adoptadas por el Parlamento Europeo en primera lectura y el mandato del Consejo.
19. En su primera lectura, el Parlamento Europeo aprobó unas 130 enmiendas, que han sido analizadas en varias ocasiones en el Grupo «Transportes Terrestres». Desde el principio, las posiciones de ambos colegisladores parecían ser significativamente discrepantes sobre muchas disposiciones, incluidas las más controvertidas, como la eliminación progresiva de las tasas de usuario. No obstante, tras intensas negociaciones tanto políticas como técnicas, se logró finalmente que convergieran los puntos de vista de ambos colegisladores.

#### **B. Cuestiones principales**

20. En general, las modificaciones introducidas en la propuesta de la Comisión Europea respetan sus objetivos generales de:
  - reforzar la aplicación de los principios de «el usuario paga» y «quien contamina paga»;
  - contribuir adecuadamente a la financiación de las infraestructuras viarias;
  - hacer frente a la congestión;
  - impulsar la descarbonización del transporte; y
  - contribuir a la consecución de los objetivos climáticos.

21. Al mismo tiempo, los legisladores han encontrado el equilibrio adecuado entre la ambición en lo que respecta a los objetivos mencionados y la necesidad de garantizar que el marco normativo sea fácilmente aplicable en el sector o por parte de las autoridades y lo suficientemente flexible como para permitir a los Estados miembros elegir los sistemas de tarificación más adecuados, sin generar cargas administrativas injustificadas.
22. Más concretamente, las principales modificaciones con respecto a la propuesta original de la Comisión Europea pueden resumirse como sigue:
- a) se ha ampliado la lista de definiciones del artículo 2, añadiéndose algunas nuevas (por ejemplo, «autocaravana», «furgoneta», «vehículo de emisión cero») y aclarándose o especificándose otras (por ejemplo, «vehículo pesado», «vehículo ligero», «régimen de peaje o tarificación sustancialmente modificado»);
  - b) se ha revisado en el artículo 7, disposición fundamental que define los principios generales de tarificación, al objeto de que:
    - los vehículos, ya sean ligeros o pesados o tipos de vehículos dentro de estas categorías, puedan estar sujetos a tasas de manera independiente entre sí. No obstante, cuando se apliquen tasas a los turismos, los vehículos comerciales ligeros también estarán sujetos a tasas por valor igual o superior;
    - los Estados miembros puedan decidir mantener los contratos de concesión vigentes en su actual estado, sin aplicar las nuevas normas de tarificación hasta que se renueve el contrato o se modifique sustancialmente el régimen de peaje o tarificación;
    - los Estados miembros puedan establecer peajes o tasas por utilización reducidos, o exenciones de la obligación de pagar peajes o tasas por utilización en casos específicos (por ejemplo, para vehículos de emisión cero con una masa máxima en carga técnicamente admisible de hasta 4,25 toneladas);

- las tasas por utilización de los vehículos pesados se eliminen gradualmente en la red transeuropea de transporte básica en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de la Directiva. No obstante, los Estados miembros que apliquen un sistema común de tasas por utilización (por ejemplo, el «Tratado sobre el eurodistintivo») dispondrán de dos años más para adaptar o dejar de aplicar dicho sistema. Como excepción al principio general de eliminación gradual, se permiten exenciones en casos debidamente justificados, previa notificación del régimen a la Comisión;
  - el artículo (junto con el artículo 7 bis) incluye ahora dos cláusulas de revisión que permiten a la Comisión evaluar la aplicación y la eficacia de la Directiva en relación con la tarificación de los vehículos ligeros, así como la viabilidad técnica y jurídica de diferenciar el tratamiento de los vehículos comerciales ligeros.
- c) una nueva disposición, en el artículo 7 bis bis, establece ahora el denominado «sistema de tarificación combinado», consistente en que los Estados miembros que apliquen peajes en su red transeuropea de transporte básica o en parte de ella antes de la entrada en vigor de la presente Directiva podrán establecer un sistema de tarificación combinado para todos los vehículos pesados o para algunos tipos de vehículos pesados. Dentro de dicho sistema, las tasas por utilización deben ser objeto de diferenciación en función de la clase por emisiones de CO<sub>2</sub> y la clase de emisiones EURO;
- d) en el artículo 7 bis se han introducido ligeros ajustes en la proporcionalidad de las tasas por utilización de los turismos. Asimismo, con arreglo a esta disposición, la utilización de la infraestructura también deberá estar disponible durante un día, una semana o diez días, o ambos períodos. Los Estados miembros podrán limitar la tasa por utilización diaria solo a efectos de tránsito. Si los Estados miembros establecen tasas para los vehículos comerciales ligeros diferentes de las aplicables a los turismos, las de los primeros deberán ser más elevadas que las de los segundos;

- e) por lo que respecta a la internalización de los costes externos de los vehículos pesados, los artículos 7 quater bis y 7 quater ter ahora establecen la obligatoriedad de las tasas por costes externos en lo que se refiere a la contaminación atmosférica, tras un período transitorio de cuatro años en que se aplican peajes. No obstante, los Estados miembros podrán no aplicar la tasa por costes externos por la contaminación atmosférica en caso de consecuencias imprevistas que conlleven un desvío del tráfico, previa notificación a la Comisión. En todo caso, esta tarificación obligatoria se entiende sin perjuicio de la opción de los Estados miembros de aplicar una tasa por costes externos por las emisiones de CO<sub>2</sub>. La Comisión podrá evaluar la aplicación y la eficacia de las tasas por costes externos por las emisiones de CO<sub>2</sub>;
- f) en lo que se refiere a la tarificación optativa:
- El artículo 7 quinquies bis ahora establece que los ingresos generados por las tasas (optativas) por congestión, o su valor financiero equivalente, se utilizarán para resolver el problema de la congestión, o para desarrollar un transporte y una movilidad sostenibles en general. Cuando estos ingresos se asignen al presupuesto general, se considerará que los Estados miembros han cumplido la obligación si ponen en marcha políticas de apoyo financiero para resolver el problema de la congestión o para desarrollar un transporte y una movilidad sostenibles en general que tengan un valor equivalente a los ingresos generados por las tasas por congestión; y
  - el artículo 7 septies establece ahora que si dos o más Estados miembros deciden aplicar un recargo en el mismo corredor, el recargo podrá exceder del 25 % (pero no del 50 %) solo con el previo acuerdo de todos los Estados miembros que forman parte de dicho corredor y limitan con los Estados miembros en cuyo territorio se encuentra el tramo del corredor al que se debe aplicar un recargo;

- g) por lo que respecta a la diferenciación de tasas en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> o del comportamiento medioambiental de los vehículos:
- una nueva disposición, en el artículo 7 octies bis, añade el CO<sub>2</sub> a la lista de costes gravables, en consonancia con los objetivos climáticos. Exige a los Estados miembros la diferenciación de las tasas por infraestructura y las tasas por utilización para los vehículos pesados en función de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Inicialmente, el régimen solo debe aplicarse a los camiones más grandes, pero se ampliará gradualmente a otros tipos de vehículos pesados y se adaptará periódicamente a los avances tecnológicos. Los Estados miembros también podrán dar un trato preferente a los vehículos de emisión cero, con el fin de incentivar la compra de los mejores vehículos de cada categoría. Al mismo tiempo, la nueva disposición incluye salvaguardias para evitar la «doble recompensa» para los vehículos híbridos y posibles solapamientos con otros instrumentos de tarificación del carbono; y
  - el artículo 7 octies ter deja ahora a los Estados miembros un margen de apreciación a la hora de diferenciar los peajes y las tasas por utilización de los vehículos ligeros en función del comportamiento medioambiental del vehículo. No obstante, esta disposición exige una diferenciación obligatoria de los peajes y de la tarifa anual de las tasas por utilización para las furgonetas y los minibuses en función del comportamiento medioambiental del vehículo, a partir de 2026, en caso de que se apliquen peajes o tasas por utilización y cuando sea técnicamente factible;
- h) se han introducido ajustes en el artículo 11, tanto en lo que se refiere al tipo de información que debe facilitarse en el informe que los Estados miembros están obligados a publicar de forma agregada como a la frecuencia de su publicación (el informe deberá elaborarse a más tardar tres años después de la entrada en vigor de la Directiva y, posteriormente, cada cinco años);
- i) el artículo 4 de la Directiva modificativa establece un plazo de transposición de dos años; y
- j) los anexos se han revisado en lo que respecta a los importes máximos de las tasas por utilización, los requisitos mínimos y los valores de referencia de las tasas por costes externos, los requisitos mínimos y los valores de referencia de las tasas por congestión, así como los criterios de comportamiento en materia de emisiones de contaminantes para los vehículos ligeros.

#### IV. CONCLUSIÓN

23. La posición del Consejo mantiene los principales objetivos de la propuesta de la Comisión Europea y refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado en las negociaciones informales entre el Consejo y el Parlamento Europeo, con el apoyo de la Comisión.
  24. Este acuerdo transaccional fue confirmado por carta de la Presidencia de la Comisión TRAN del Parlamento Europeo dirigida a la Presidencia del Consejo y fechada el 14 de julio de 2021; en consecuencia, se prevé que el 9 de noviembre de 2021 el Consejo (ECOFIN) adopte el texto como posición en primera lectura.
-